Comisión de Hacienda

Carpeta Nº 2713 de 2008

Versión Taquigráfica N° 1755 de 2008

INSTITUTO DE NORMAS CONTABLES ADECUADAS

Creación

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 17 de setiembre de 2008

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Gonzalo Mujica, Presidente (ad hoc).
MIEMBROS:	Señores Representantes Alfredo Álvarez Bogliolo, Alfredo Asti, Eduardo Brenta, Silvana Charlone, Jorge Gandini, Luis González Ríos, Oscar Groba, Mary Pacheco y Pablo Pérez González.
INVITADOS:	Por el Ministerio de Economía y Finanzas, contador Bruno Gili, consultor y contadora Mariela Azzinnari, Subcoordinadora del Proyecto Transparencia Informática; contador Marcelo Vidoni, Jefe de Departamento del área Mercado de Valores del Banco Central del Uruguay; contadores César Cendoya Ibáñez y Dannys Correa, Miembros de la Comisión Permanente de Normas Contables Adecuadas; economista Laura Remersaro, Auditora Interna de la Nación y contadora Marta Recarey, Presidenta de la Comisión de Normas Contables Adecuadas.

SEÑORA SECRETARIA.- Se debe proceder a elegir un Presidente ad hoc.

SEÑOR ASTI.- Propongo al señor Diputado Mujica.

SEÑORA SECRETARIA.- Se va a votar.

(Se vota)

——Siete en ocho: AFIRMATIVA.

SEÑOR PRESIDENTE (ad hoc) (Mujica).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el gusto de recibir a una delegación de la Comisión Permanente de Normas Contables Adecuadas, integrada por el contador Bruno Gili, consultor del Ministerio de Economía y Finanzas, la contadora Martha Recarey, Presidenta de la Comisión Permanente de Normas Contables Adecuadas, el contador César Cendoya Ibáñez, miembro de la citada Comisión, la economista Laura Remersaro, Auditora Interna de la Nación, el contador Marcelo Vidoni, Jefe de Departamento del Área Mercado de Valores del Banco Central, y la contadora Mariella Azzinnari, Subcoordinadora del Proyecto Transferencia Informativa del Ministerio de Economía y Finanzas, a quienes cedemos el uso de la palabra.

SEÑOR GILI.- Somos miembros de la Comisión Permanente de Normas Contables Adecuadas, que es una institución creada a principios de la década del noventa, cuando surgió la Ley de Sociedades Comerciales, que tenía como objetivo asesorar al Poder Ejecutivo en todo lo que tiene que ver con la emisión de normas contables que tienen que presentar las empresas y las sociedades comerciales en particular. Esa Comisión ha tenido una evolución que vale la pena detallas más adelante.

Yo integro esa Comisión como delegado del Ministerio de Economía y Finanzas y además soy coordinador del proyecto que ahora vamos a comentar y que está vinculado a la transparencia de los mercados, que es el objetivo de todos estos trabajos. A su vez, Laura Remersaro es la Auditora Interna de la Nación y Martha Recarey es la delegada de la Auditoría Interna de la Nación, que preside la Comisión Permanente de Normas Contables Adecuadas. El contador Cendoya es miembro del área académica de la Facultad y del Departamento de Contabilidad; el actual Decano, Rossi, también integra la Comisión.

Hay que aclarar que todos estos cargos son llenados de la siguiente forma. Las instituciones elevan nombres al Poder Ejecutivo y este los designa como sus asesores en la Comisión.

Por su parte, el contador Vidoni participa en la Comisión por el Banco Central, junto con Juan Cantera. A su vez, Dannys Correa es delegado por el conjunto de las Universidades privadas y el doctor Rippe por el Colegio de Abogados; a su vez, Julio De Brun representa a la Asociación de Bancos. El Colegio de Contadores es representado por Alfredo Piñata y Alexander Fry. Asimismo, la Cámara de Industrias, la de Comercio y la Bolsa de Valores también tienen sus representantes. Como verán, ese es el ámbito de esta comisión.

Casi todos los que estamos acá nos podríamos cambiar el sombrero y representar a cualquiera de las instituciones que está participando; inclusive algunos somos miembros de todas ellas. Ese es parte del problema que tiene el Uruguay a la hora de la transparencia en la información: todos estamos en todos lados y se ha generado una institucionalidad en la cual la transparencia se ha vuelto algo complejo, no porque alguien sea malo ni porque tenga la voluntad de hacer fraude y de estafar, sino porque se ha generado un ambiente de institucionalidad contable, como nos gusta decir en el proyecto, que es muy débil.

En cuanto al proyecto, cabe señalar que apunta a la creación de un instituto de normas contables adecuadas. Creo que para entender cuál es el objetivo, tenemos que referirnos al contexto de esta propuesta, si no, no tendría sentido. Pero antes de esto, me gustaría hablar del proceso de elaboración de este proyecto de ley.

Cuando el Ministerio de Economía y Finanzas acordó impulsar esta iniciativa yo fui seleccionado para dirigirla, la controversia que surgió era dónde se debería instalar la discusión este es un proyecto que lleva dos años discutiéndose y nos pareció que debería instalarse en la Comisión Permanente de Normas Contables Adecuadas. Era una institución muy débil, sin recursos, sin funcionarios permanentes, absolutamente honoraria, que se reunía y cumplía su función. Con los recursos que manejaba, desde el año noventa hasta ahora, ha tenido una dinámica bastante limitada en términos de capacidades, pero no así en cuanto a producir una serie de asesoramientos al Poder Ejecutivo, lo que hizo en este Período. Nos pareció razonable decir que si ahí estaban todos representados, ese debería ser el ámbito de discusión, ante propuesta, iniciativa y liderazgo si se quiere del Ministerio de Economía. El único inconveniente era que esta Comisión estaba incompleta porque no la integraban ni el Banco Central, ni la Dirección General Impositiva que me olvidé de mencionar con anterioridad, ni los bancos ni las Universidades privadas. Entonces, la primera resolución que tomó el Ministerio de Economía para lo que tiene facultades, a mediados del año 2007, fue la de cambiar la integración de esta Comisión, incorporando al Banco Central, que es un actor relevante en la regulación de la información que se maneja en los mercados financieros, a la DGI, que es otro actor que impacta sobre la calidad de la información que las empresas tienen que presentar, al sector financiero, que es el principal usuario de estados contables en este país, imprescindible para la gestión de riesgo de crédito en un mercado financiero moderno y eficiente, y a las universidades privadas, que no existían cuando se creó la Comisión. Así se completó ese ámbito y estos son los agentes que están participando.

Uruguay es un país que ha tenido serios problemas en los últimos quince años en cuanto a la calidad de la información financiera y contable. Acá no les voy a contar sobre las dificultades para entender algunos de los fenómenos que han ocurrido con la información financiera en los diez años, pero no solo en nuestro país, sino en el mundo. A partir del efecto Enron en Estados Unidos en 2001, en el mundo se está discutiendo qué hacer con la información financiera y cómo regularla. En general, hasta entrada la década del noventa, la

autorregulación había sido el mecanismo para controlar el papel de la profesión contable. El fenómeno Enron y todo lo sucesivo abrieron el debate; se constató: "Acá hay conflictos, está muy concentrada la regulación de la profesión solamente mediante los propios profesionales y, en realidad, la información contable es una información de los mercados". El que utiliza información contable, el que toma decisiones a partir de ella es el principal actor interesado y es al que debería proteger la normativa y la regulación y no a la profesión en sí misma, que cumple un rol de ayudar a las empresas a preparar los datos y otro papel relevante que es el de auditar y de garantizar que la información que da una empresa es cierta. Por eso, a nivel internacional se ha trabajado para romper estos problemas de agencia y para dividir claramente los procesos de control. Además, la propia profesión a nivel internacional ha intentado reconocer que en estos ámbitos donde el profesional actúa como independiente de la empresa para certificar la calidad para terceros, debe haber independencia. Estas son normas de la Federación Internacional de Contadores, que ha asumido esto en su nuevo Código de Ética.

Todos los que estudiamos ciencias económicas, todos los que pasamos por la Facultad de Ciencias Económicas, hemos escuchado, durante todos estos años, de parte del profesor Cendoya que no es más viejo que yo; solo un poquito, pero llegó darme alguna clase, del profesor Rossi y del conjunto de docentes con reconocido prestigio en la facultad de la dificultad que existía a este respecto porque esto no estaba regulado.

Ese es el marco del proyecto: lograr información de calidad y acceso a la información para que los mercados tengan mejor información. Esto suponía ver las dificultades que tenía la institucionalidad contable en el país. Hay dos cosas que son esenciales. Una, como se da en muchas otras áreas de actividad del Uruguay, tiene que ver con la escala de nuestro país: todos los que estamos acá nos conocemos y estamos en el mismo lugar; de eso nos reíamos hace un rato. Siempre citamos el mismo caso, es muy difícil para un docente, que además es socio de una consultora, que además ha trabajado para el mercado de capitales, de cometer un error, ir a una facultad y el mismo docente explicar el caso. Humanamente, no funciona. Nuestras universidades no tienen autonomía o independencia académica. No existen docentes "full time" de contabilidad salvo raras excepciones; a esta altura ninguna que sean capaces de actuar independientemente y de dar una opinión. No existía ninguna normativa legal que obligara en estos temas.

Por otro lado, las empresas en Uruguay son chicas, familiares, con alto poder de concentración accionario es un dato de la realidad y, naturalmente, no porque sean malas, tienden a dar menos información. Eso se da en Uruguay y en el mundo y es un proceso lógico. ¿Por qué voy a dar más información al mercado si soy el dueño? ¿Por qué tengo que revelar a mis competidores más estrategias a través de información financiera? Estos son los debates que hay en el Uruguay y en todo el mundo sobre hasta dónde se debe obligar a dar información.

Todo lo que estamos hablando conducía a que no hubiera ninguna capacidad de controlar este proceso. Lo que empezó a ocurrir a partir de la década del noventa es que el Banco Central, ante los primeros eventos de crisis en el mercado de capital y en el financiero y asumiendo que no había nadie que regulara obviamente, el Colegio no tenía potestades para sancionar la actividad, empieza a incorporar normativa. Y hoy es, en el mundo, el gran regulador de la emisión de estados contables e indirectamente de la profesión porque comenzó a exigir a las empresas que para poder obtener préstamos en los bancos y ser calificadas, deben presentar determinados niveles de calidad de información y de participación de los profesionales con distintos tipos de informes, que suponen distinto grado de independencia entre el profesional y la empresa.

Luego del Banco, empezó la DGI a pedir informes de auditoría, sin que quedara muy claro.

En el sector público, en las licitaciones, se empieza a pedir que los balances vengan firmados por contadores, con determinados criterios.

Todo esto surgió en forma bastante desordenada, sin tener demasiado claras las reglas de juego.

Además, hay un problema es un dato real y se pueden presentar las investigaciones: cuando uno se enfrenta al mercado y ve efectivamente cuál es la práctica, puede decir que un alto porcentaje de la información que está presentándose al mercado, acompañada de informes profesionales, no está cumpliendo ni con las normas de contabilidad ni de auditoría. Este es un dato de la realidad y no hay nadie que supervise eso, salvo en contados casos como por ejemplo el control que ejerce el Banco Central con respecto al sistema financiero y en algo del mercado de capitales. Y lo que parece irracional es que no exista un sistema de supervisión en cuanto a si lo que estamos estableciendo por ley se está cumpliendo o no.

¿Esto supone una ley garrote? No, de hecho, cuando veamos la iniciativa, veremos que no estamos proponiendo eso; estamos tratando de diagnosticar la situación. Con este diagnóstico y con el proyecto del Poder Ejecutivo que nuestra Comisión comenzó a discutir parecería que hay tres cosas en las que hay que trabajar y el instituto solamente ataca una.

Una de ellas es tener un conjunto de normas contables que sean adecuadas. Lo que ha hecho el mundo a este respecto ha sido establecer normas. Hasta 2003 y 2004 en el mundo estaban las normas americanas que se aplican en Estados Unidos. Existió un instituto, con sede en Inglaterra, integrado por siete u ocho países, casi todos anglosajones, que hacen normas internacionales de contabilidad o las NIC tal como se conocen en Uruguay, sin ningún poder porque cada país europeo y otros, como Japón y otros países asiáticos tenían su conjunto de normas, tomando las normas americanas o algunas de las creadas en el IACB.

Uruguay no tiene un conjunto de normas. Nunca en la profesión nos sentamos a redactar normas. Tenemos algunos pronunciamientos diciendo que se deberán aplicar normas. En la década del ochenta y también en la del noventa, el Colegio fue líder en decir: "Serían normas en el Uruguay la Norma Internacional Nº 1, Nº 2, Nº 3 y Nº 4", aun cuando en el mundo no se usaban mucho, pero nunca redactamos normas. O sea que Uruguay no tiene normas y si no aplicara las Normas Internacionales de Contabilidad el conjunto que tendríamos sería vacío. Para dar una idea, las normas contables en el mundo llevan 2873 hojas para problemas complejos como derivados, futuro, valuaciones, etcétera, es decir, para toda la complejidad que tiene la economía moderna.

Así que razonablemente la Ley de Sociedades Comerciales, cuando regula el mercado de sociedades, dice que los estados contables deben ser presentados a la hora de los balances de acuerdo con normas contables adecuadas y delega al Poder Ejecutivo la creación de las normas. El Poder Ejecutivo conforma la Comisión Permanente de Normas Contables Adecuadas estamos hablando de los años 1990 y 1991 y lo que hace esta comisión es asumir que las normas contables del Uruguay son un conjunto de normas internacionales, hasta el momento vigentes.

En trece años el mundo cambió aceleradamente y lo que ocurrió es que Europa, cuando se integra, decide que el IACB International Accountant Board pase a ser la entidad que genere normas para toda Europa. Como todos los países europeos no se podían poner a discutir sobre un nuevo conjunto de normas para todos, dijeron: "Eliminemos cada uno las suyas y asumamos estas otras". Esto generó que ahora el mundo entero use estas normas. Esta institución tiene poder, tiene calidad técnica y está convergiendo con Estados Unidos, para llegar a 2011 o 2012 a un solo conjunto de normas internacionales de contabilidad.

Este debate nos llevó a pensar lo siguiente. Dadas nuestra debilidad interna y que no tenemos un conjunto de normas, parece razonable que cuando un inversor nacional o internacional piense en Uruguay sepa que aquí está pasando lo mismo que en el resto del mundo y que nuestro país se rige por las normas internacionales.

Por este motivo, la Comisión elaboró un decreto que, luego, fue refrendado por el Poder Ejecutivo por el cual a partir del 1º de enero de 2009 Uruguay aplicará las normas internacionales de contabilidad. Esto implica que las empresas deberán presentar información con este nivel de calidad.

Para Uruguay este no es un problema grave porque, en realidad, aquí se usaban las versiones de las normas. El problema es que las normas y las versiones cambian. Entonces, no podemos estar siete u ocho años sin que el Poder Ejecutivo emitiera una nueva norma. En el proceso actual, el Presidente de la República y el Ministro de Economía y Finanzas establecen cómo se registra un activo en una empresa privada, porque esto debe disponerse a través de un decreto para que sea obligatorio para todo el país. Entonces, parece irracional pensar que un país tenga un mecanismo por el cual el Presidente de la República deba estar atento todos los días para ver qué normas de contabilidad se están creando en el mundo, y emitir un decreto.

Por este motivo, razonablemente decimos que es conveniente crear una institución que se relacione con la institución a la que el país está afiliado. Recordemos que estamos afiliados al IACB y que pagamos por este motivo. Anteriormente, Uruguay aplicaba las normas contables sin haber pagado nunca los derechos de "copy right"; o sea que los teníamos pero, de alguna manera, violando todos los derechos de ese tipo, porque las publicábamos y las aplicábamos, pero nunca pagábamos a la institución por su uso.

Entonces, decidimos crear una institución que tenga fortalezas técnicas propias, que emita normas contables en realidad lo que va a hacer es adoptar o adaptar las normas que el mundo va generando en este sentido y

que las haga obligatorias per se. Es decir que cuando el Instituto vea que salió una nueva norma, que se hizo un nuevo acuerdo con el IACB y que se creó una nueva versión para registrar un activo, el Instituto podrá evaluarla, discutirla con la comisión permanente y emitir un decreto, para hacerla obligatoria. De esta manera el mecanismo se hace más sencillo que explicar todos los días al Presidente de la República o al Ministro de Economía y Finanzas los cambios, no porque el tema sea difícil, sino por un problema de costo-beneficio para el jerarca público.

Concretamente, la idea es tener un Instituto que centralice y asesore a todo el sector privado y al sector público sobre la emisión de normas, que esté integrado por todos los agentes que son relevantes y que tenga autonomía técnica para tomar decisiones. Además, va a asesor al conjunto de las instituciones que tengan que ver con este tema y va a interpretar. Si hoy en Uruguay se generara un conflicto, no se sabría a quién preguntar si está bien o mal valuado un activo; me refiero a que si hubiese una duda de interpretación no se sabría a quién recurrir. Las normas no son exactas; tienen problemas de interpretación. Por lo tanto, este es el objetivo del Instituto.

Además, aprovechamos la creación del Instituto para introducir algunas modificaciones que en su momento no fueron consideradas en la década del noventa este tipo de normas no estaban muy desarrolladas y ajustarnos a la nueva realidad.

Otro tema que siempre planteó la Facultad de Ciencias Económicas es que nunca quedaba muy claro quién era el responsable de los estados contables en Uruguay. Para el imaginario público, los responsables de los estados contables eran los contadores. Sin embargo, los responsables y los que están obligados a presentar estados contables de acuerdo a normas adecuadas son las empresas, en particular, los representantes que las gestionan. Por eso, en uno de los artículos del proyecto se aclara para que no queden dudas que los Directores o los representantes de la firma son los responsables de presentar estados contables de acuerdo a normas contables y a todas las demás disposiciones.

Luego, también se hace otra referencia: cuando participa un profesional en la elaboración o en la certificación, se señala a qué deberá acogerse.

Cabe aclarar que en esta iniciativa no nos introducimos en la regulación de la profesión contable; este es otro tema que habrá que discutir en su momento. Entonces, se está regulando la presentación de los estados contables por parte de las empresas y algunos aspectos vinculados al tema.

Luego, me gustaría analizar la lógica del Instituto con un poco más de detalle.

Por lo tanto, el primer componente de este proyecto es aplicar las normas y crear una institución capaz de ejercer el control. Si hay una ley que establece que hay que presentar normas contables adecuadas, alguien debe controlar que eso se haga; parece de cajón, en cualquier sistema de buena ingeniería jurídica, que debe haber un sistema de control, que hoy no existe. Este Instituto tiene las potestades para controlar cuando una empresa no cumple.

Un segundo tema en este proyecto global es el Registro de Estados Contables, que hoy gestiona la Auditoría Interna de la Nación. Este organismo fue promovido cuando se creó la ley de sociedades, pero se demoró bastante en instrumentarlo; recién en el año 2001 se creó el Registro de Estados Contables. Las firmas con determinado nivel de facturación por encima de 100.000 UR están obligadas a presentar los estados contables al Registro de Estados Contables que gestiona la Auditoría Interna de la Nación.

Hoy este sistema no funciona bien, porque los recursos destinados a gestionar esto no son suficientes y porque esta es la mayor debilidad no están los instrumentos legales para sancionar a una empresa si no presenta la información. Entonces, se da la injusticia de que algunas empresas presentan la documentación y, otras, no. Y esto no puede suceder: o la presentan todas o no la presenta ninguna, pero no puede pasar que algunas la presenten y, otras, no.

Por este motivo, en la Rendición de Cuentas se incluyeron algunos artículos a fin de que la DGI colabore con la Auditoría Interna de la Nación para determinar cuáles son las empresas que superan las 100.000 UR. De esta forma, la Auditoría va a tener una base de datos que le permitirá decir a las empresas en cuestión que no están presentando los estados contables, que los debe presentar. Este es un primer aspecto.

Otro aspecto a tener en cuenta es que estos estados contables efectivamente permitan construir una central de balances, que es lo que en el mundo hoy se está haciendo. Si ustedes observan lo que se está haciendo en Argentina, Chile, España, etcétera, verán que a nivel de los órganos reguladores se están construyendo centrales de balance que permiten a los reguladores, al sistema financiero y a la propia academia trabajar sobre información para mejorar los mercados. Los sistemas de información se mejoran si se usan y si los datos están disponibles; si no se usan y si no están disponibles, no hay sistema de información que funcione. Este es otro de los componentes en el que se está trabajando en paralelo; es más de ejecución. Posiblemente en algún momento se llegue a la conclusión de que el Parlamento deba evaluar o elaborar algún complemento normativo.

El tercer componente de este proyecto el más complicado de todos; dado lo difícil que es el asunto no podemos ir a más velocidad que la planteada es cuál es la regulación del mundo de la auditoría. Cuando un profesional o una firma de profesionales dan un informe independiente sobre los estados contables, es un informe independiente. El contador de una empresa no puede firmar un informe de un estado contable. Este tema está generando mucho debate; seguramente, va a ser planteado por la delegación del Colegio cuando se reúna con ustedes. Concretamente, el mundo funciona así; si lo desean, les podemos hacer llegar legislación comparada en este sentido. En Europa existe la octava directiva que regula el mundo de la auditoría; está por ley qué es una auditoría, cómo se regula, cómo funciona. En Estados Unidos, obviamente, luego de la ley Sarbanes Oxley se ven regulados todos los aspectos vinculados con la independencia de los auditores y de los informes. Este tema también se está tratando en Argentina, en Chile; es decir que se está debatiendo en el mundo. En los últimos tres años ha habido más de siete seminarios en todas partes del mundo. No hay lugar al que uno ingrese en el que este tema no esté en debate.

¿Con esto vamos a garantizar que no haya más fraudes, etcétera? No, la idea no es esa; además, la condición humana es la condición humana y eso siempre va a existir. Simplemente, estamos tratando que todos los incentivos lleven a minimizar los riesgos de que ocurran situaciones de este tipo.

Actualmente, existe a nivel mundial una organización internacional de reguladores de auditoría; ya tiene sede y está presidida por un escocés. En algún momento puede ocurrir que cuando una firma internacional instalada en Uruguay por ejemplo, Botnia quiera consolidar su balance para cotizar en Nueva York, en Europa o en donde sea, le pregunten quién controló que la auditoría en Uruguay hizo bien el trabajo. Se debe tener en cuenta que el proceso de auditoría es un proceso de calidad; se supone que tiene que cumplir una serie de normas. Cuando los profesionales firman un informe de auditoría avalan que se cumplió con un conjunto de normas. Entonces, alguien tiene que controlar que se cumplan.

En Estados Unidos, antes de 2001, del efecto Enron, se utilizaba el sistema de pares: las empresas se controlaban entre ellas. Obviamente, luego de 2001 decidieron que esto no era muy eficiente y optaron por un sistema muy complejo. Siempre hemos sostenido que esta modalidad no es para Uruguay obviamente, por temas de plata y de funcionamiento, pero algún mecanismo hay que adoptar. Reitero que este tema se está discutiendo en todos los países. En Uruguay, el Banco Central ha tratado de cubrir parte de este tema, pero entiende podrá hablar su representante que no es su responsabilidad controlar auditores. O sea: no es lógico que el Banco Central tenga como rol controlar los papeles y la función de los auditores masivamente.

Estos son los componentes del proyecto. Mi exposición ha sido un poco larga, pero de no haberla hecho habría sido difícil entender la lógica de esta iniciativa.

Insisto en que este proyecto fue discutido por la Comisión Permanente. Asimismo, hicimos si lo desean, están a disposición todos los antecedentes dos seminarios muy grandes. Uno, se realizó en mayo de 2007, fue apoyado por el Banco Mundial y participaron alrededor de doscientas personas. El otro se hizo en mayo de este año. Vino el Presidente de la IFAC, Federación Internacional de Contadores en este caso, como era un argentino, se nos facilitó la tarea ya que hablaba español, para contar qué está pasando en el mundo en este sentido. También vino gente de Chile y participaron las autoridades uruguayas, los reguladores uruguayos y el Colegio de Contadores. O sea que todo el mundo sabe que se está debatiendo este tema; se trata en todos los seminarios. Inclusive, pueden ver que esto es así en la página web del Colegio de Contadores o en las veinte actas de la Comisión de contabilidad del Colegio en las que se discutieron las veinte versiones de este proyecto de ley.

Esto no significa que el proyecto de ley sea bueno. Tan solo quiero decir que se hizo el esfuerzo para que todos participaran; nadie puede decir que no fue así. Obviamente, si hay doce mil contadores, no hablamos

con todos ellos, porque sería imposible.

Hasta el día de hoy este proyecto contiene artículos redactados de puño y letra por parte de algunos miembros del Colegio de Contadores, de la Directiva y de la Comisión de contabilidad. La semana pasada, el Colegio de Contadores realizó una asamblea de contadores en la que se resolvió hacer algunas objeciones y planteos; ustedes los habrán recibido. En lo que tiene que ver con los delegados del Colegio de Contadores a la Comisión Permanente de Normas Contables una vez que son nombrados son asesores del Poder Ejecutivo, debemos decir que ambos pueden hablar con ellos; son los señores Piñata y Fry, compartían este proyecto. Matices tenemos todos; obviamente, entre quince personas hay matices. Pero nadie discute la sustancia de lo que está establecido. Se puede tirar el proyecto y hacer uno nuevo, pero compartimos la inquietud.

Entonces, el proceso fue ese.

También se han hecho eventos en las universidades explicando esto. En este aspecto, hay mucha información pública que se puede considerar.

Ahora, vamos a referirnos concretamente al proyecto de ley.

El primer problema con el que nos enfrentamos fue encontrar una forma jurídica que resolviera este inconveniente de que el Presidente de la República sea el que decida qué normas contables adecuadas se aplican en Uruguay. Tratamos de establecer un proceso dinámico, de actualización permanente y de formación de técnicos independientes. En este sentido, debemos comprender un problema que tiene Uruguay hoy: actualmente hay pocos técnicos que entiendan de normas. Se trata de un problema de aplicación. El Estado necesita tener técnicos propios que, salvo algunas personas que están en la Auditoría Interna de la Nación y algunos miembros del Banco Central, no existen. Por lo tanto, tiene que haber independencia intelectual para poder decir: "Yo sé de esto y puedo controlar", porque si para entender tengo que llamar a alguna de las consultoras que están sentadas acá para preguntar sobre la normativa, se genera un conflicto de intereses

O sea que el Instituto tiene que crear capacidad técnicas para entender esto y debe relacionarse con el mundo y con los organismos internacionales que están trabajando sobre la aplicación uniforme de normas internacionales de contabilidad. Esto lo tiene que hacer una institución que tenga reconocimiento y valor en sí misma.

Por mil motivos que ustedes podrán discutir, se nos ocurrió que fuera un instituto de centralización. En realidad, no tenemos objeción si es de centralización, si es desconcentrado o si es una persona pública de derecho público o privado; no tenemos problema en este sentido. El tema es que el Ministerio de Economía y Finanzas entiende por conocer el tema y por haber intercambiado opinión con algunos legisladores que esta es la forma más razonable. De todos modos, este puede ser un tema de discusión. Lo que sí decimos es que el Instituto no puede ser asesor del Poder Ejecutivo porque, si lo fuera, tendríamos el mismo problema. Esto invalida esa posibilidad.

Luego está el conjunto de los fines. Como decía, se hacen algunas aclaraciones sobre aspectos que estaban débiles en la ley.

En los artículos 4º y 5º figuran los cometidos y atribuciones del Instituto. Se señala, por ejemplo, emitir normas para Uruguay, adoptar las normas internacionales o interpretarlas, divulgar, controlar la aplicación de las normas, asesorar a los organismos estatales. Con relación a este último tema, nos interesa mucho que este organismo sea el referente para el sector público. A veces uno siente lo decimos como usuarios que el sector público genera algunas confusiones sobre el rol de los estados contables, sobre los certificados de los profesionales, la aplicación de normas. Voy a poner un ejemplo en este sentido. Todavía no hemos hablado con INAC, pero voy a mencionar este caso para dimensionar el problema que hoy existe con este tema.

La ley de sociedades establece que las sociedades anónimas deben presentar estados contables de acuerdo con las normas contables adecuadas. Se supone que son las que mejor reflejan la situación financiera de una firma.

En la década del setenta algunos le echábamos la culpa a los profesores de aquella época, había una corriente de opinión sobre cómo se llevaba la contabilidad vinculada a la evaluación de activos; se llamaba corriente

europea. Algo de eso quedó en la normativa del INAC. Entonces, el INAC pide que los balances de las sociedades anónimas, de los frigoríficos, se hagan de acuerdo a esa normativa, que viene de bastante tiempo atrás y que hoy es contradictoria con todas las normas internacionales; en consecuencia, tiene dos juegos de balances. Seguramente, INAC tenga razón en necesitar parte de esa información, pero está generando problemas porque hoy las firmas auditoras están diciendo que los frigoríficos uruguayos no cumplen con las normas internacionales de contabilidad y no tienen informe de auditoría. Esto determinaría, por ejemplo, que un Gerente de un banco no le diera un crédito o lo calificara mal. Son temas que afectan el día a día de lo que nos ocurre en la economía, y esto es un problema real. ¿Qué entendemos nosotros que debe ocurrir? La Ley de Sociedades Comerciales está por encima de cualquier norma, por lo cual una sociedad anónima debería presentar la información de acuerdo a normas contables adecuadas. INAC digo esto con el mayor de los respetos y sin querer ofender debería pedir información complementaria para poder hacer su trabajo, pero no incluirla en los Estados Contables. Así ocurre en varias instituciones, por ejemplo, en Salud Pública.

Lo que digo es que los Estados Contables de las sociedades deben realizarse en base a normas uniformes, con lo que le simplificamos la vida, porque si la empresa presentara el balance en el Registro todo el sector público debería poder acceder a ellos y no se tendría la necesidad de llenar ciento cuarenta mil balances por todo el Estado o todos los Bancos. Luego, si alguna institución quiere un dato particular, puede pedirlo.

Si alguna de ellas considera que no le alcanza lo que dice la norma, por ejemplo, sobre la composición del "stock" de carne, puede solicitar que se adjunte esa información a los Estados Contables. Pero alguien tiene que coordinar todo esto, porque de lo contrario no habrá nadie en el Estado que asuma que este es un problema. Se trata de un tema de calidad de la información, lo que nos beneficia a todos.

Puse este ejemplo porque ocurre; los gerentes de algunos bancos nos dicen: "Tenemos este problema arriba de la mesa". Entre los miembros de la delegación hay algunos auditores que han vivido este problema.

De todos modos, creo que el Instituto debe ser el lugar natural para discutir este tema, cuyo Directorio formado, a propuesta del Poder Ejecutivo, con idoneidad y capacidad está integrado por toda la comunidad que tenemos que ver con el mundo de los Estados Contables; nosotros consideramos que esa Comisión preceptivamente debería dar opinión. Esas son las atribuciones que le estamos dando al Instituto.

Con respecto a la estructura organizativa, nos estamos imaginando un Directorio con tres miembros. Originalmente, el Poder Ejecutivo había propuesto que tuviera un solo integrante; personalmente, siempre tuve dudas con respecto a la cantidad de miembros.

En una Asamblea del Colegio de Contadores en la que amablemente el Presidente Pignata nos invitó a exponer se dio una discusión bastante larga con respecto a este tema. En esa ocasión se hicieron varios planteos, por lo que hablamos con el Ministerio de Economía y Finanzas y se acordó que estuviera integrado por tres miembros, aunque eso genere un problema presupuestal. Cabe aclarar que no se exige que sean contadores, pero en el artículo 12, que refiere al Directorio, dice que se elegirá: "(...), entre personas que, por sus antecedentes personales, profesionales y conocimiento en la materia, aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en su desempeño siendo este incompatible con el ejercicio de la actividad profesional en el área contable, con exclusión de la actividad docente".

Creo que acá tenemos un conjunto vacío, pero luego veremos cómo resolverlo; creo que este no es un problema menor. Pero más allá de esto, en este artículo no se incluye la palabra "contador", lo cual tiene una explicación. Si se analiza la normativa comparada internacional se observará que lo que queremos regular es la institucionalidad del mundo de la información de las empresas. Este no es solo un problema de los contadores sino también de las empresas, de los gerentes, de los inversores, del Estado. Los contadores somos una técnica que ayuda a que eso se haga correctamente y con calidad, pero no somos los dueños de la información, ni deberíamos serlo.

La contabilidad de la información es un activo que está por encima. Inclusive, en la norma americana se dice que los contadores deben ser minoría, porque lo que se quiere es que estén representados todos los intereses de los que utilizan la información. Ellos son el bien a proteger, no el que hace la información.

De todos modos, teniendo en cuenta esta definición, si no se es contador y se es, por ejemplo, economista o se tiene otra profesión, se deberá demostrar con los antecedentes que se está vinculado al mundo de la elaboración de información. Por ejemplo, un gestor de bolsa, aunque no sea contador, debe saber y entender

de normas contables, porque de no ser así no podría tener esa actividad. Asimismo, un gerente de un Banco no tiene por qué ser contador, pero al ejercer ese cargo debe saber cómo leer esa información. Un empresario también debería saber leer normas contables y balances razonablemente, y podría ser miembro de este Directorio.

Obviamente, todo esto es discutible, pero creemos que la solución que dimos le deja las manos libres y da garantías suficientes a la profesión, que a veces está un poco preocupada por ese tema. De todas maneras, este debate sobre la relación entre técnico y dirección de instituciones lo tienen todos los días en todas las cosas que están creando, y por eso lo redactamos de esa manera.

Ese Directorio, obviamente, es el que emite, y va a haber una Comisión de Asesora de Normas Contables integrada por todas estas instituciones que, preceptivamente, antes de sacar una norma, deberá pedir la opinión de la Comisión Permanente de Normas Contables Adecuadas

Además, habrá una unidad técnica de emisión, gestión e interpretación de normas que es la que va a alimentar al Directorio, como cualquier institución, una unidad de difusión de toda la información, que también ayudará a capacitar y formar al país en la correcta aplicación de las normas en colaboración con los colegios profesionales y las universidades y, obviamente, una unidad de administración. Esto es lo que plantea la norma.

El otro tema que podría generar alguna duda y ha propiciado algún debate se encuentra en el literal f) del artículo 5º. Nosotros creemos que la redacción se puede cambiar pero quiero que ustedes entiendan la filosofía de lo que quisimos trasmitir en este literal, que fue redactado por varios integrantes de esta delegación. Este literal que corresponde al artículo 5º referente a Atribuciones dice: "Regular y controlar, con el alcance que determine la reglamentación, la aplicación de las normas contables adecuadas por parte de los emisores de Estados Contables" ese es el rol del Instituto: debe controlar si alguien no está cumpliendo las normas contables "en forma directa o indirecta, en cooperación" podría acordar con el Banco Central, con la Dirección General Impositiva o con el IEC, es decir, regular cómo controlamos este tema dado que hay un Registro de Estados Contables, por lo que podría haber una instancia en la que cooperen las instituciones "o a través de la actividad de unidades reguladoras sectoriales, de profesionales y firmas que presten servicios de auditoría, asesoramiento contable o de otro tipo de agentes".

Esto último es lo que está generando cierta duda. ¿Qué queremos decir con eso? Es inviable pensar que algún organismo del Estado va a salir a controlar las ocho mil o diez mil firmas que nosotros estimamos que de acuerdo a las normas en Uruguay deberían presentar Estados Contables. No podemos crear un monstruo con ciento cincuenta contadores para que salgan a controlar. Entonces, ¿cómo funciona esto en el mundo? Para eso se creó la figura de la profesión independiente. Cuando un contador firma una auditoría, una revisión o una compilación dice "que están hechos de acuerdo a normas contables adecuadas", al igual que un escribano cuando dice "que ha hecho tales procedimientos y ha cumplido con tales normas", ya sea de auditoría, de contabilidad, de ética, etcétera, etcétera.

En realidad, con esto podríamos inducir a demandas a la profesión, pero lo que estamos diciendo es que el Instituto mañana puede resolver en la reglamentación, por ejemplo, que aquellas empresas que presentan balances a la Bolsa de Valores que son controlados por el equipo del contador Vidoni, que tienen que ser hechos de acuerdo a normas internacionales, luego deben presentar una auditoría; cuando alguien exige esto a una firma, en realidad, le está solicitando que le diga que el balance fue hecho de acuerdo a normas. Eso está en los pronunciamientos de una auditoría en Uruguay y en el mundo.

Lo que estamos diciendo es que en el caso en que se solicite una auditoría porque se quiere controlar a mil empresas, si se tienen controlados a los profesionales que auditan, indirectamente se las está controlando, porque hay que usar un mecanismo inteligente como en cualquier sistema de control, por muestras. La otra alternativa sería crear un Instituto con miles de contadores y hacer tal como se hace hoy en las empresas públicas, que tienen la auditoría del Tribunal de Cuentas y la una empresa privada. Por lo tanto, hay dos auditorías, pero ¿cumplen roles distintos? ¿Es lógico? Yo solo estoy haciendo estas preguntas; no es mi intención que el tema se debata acá.

Creo que el problema de la auditoría es parte del proceso de la calidad de la información. Ello depende de que las empresas quieran brindar información de calidad y que haya un gobierno corporativo que la garantice. Por eso es importante tener en cuenta quién elige los comité de auditorías, el dueño de la empresa

o un Comité de Auditoría con directores independientes. Además, los profesionales que actúen elaborando los Estados Contables deben estar capacitados profesionalmente y cumplir con un programa con ética. Y una vez que estos sean emitidos el Estado debe analizar que los auditores cumplan su rol, al igual que el regulador.

Esa es la cadena que se debe seguir para que la información que se obtenga sea de calidad a fin de minimizar los fraudes. Digo esto porque si leemos los balances de cierta empresa extranjera podremos ver que durante tres años ganó como nunca, pero se fundió seis meses después. Ese es otro problema, que tiene que ver con la interpretación de la lectura de los Estados Contables.

Esto es lo que el proyecto quiere hacer; sobre todo lo demás puede haber mucha discusión, pero lo que quiero dejar claro es que este no es un problema de los contadores más allá de que la mayoría de los miembros de esta delegación lo somos sino de los mercados, de los que utilizan la información y de todos los que participamos: empresas, profesionales, universidades, la prensa, el Estado el Poder Ejecutivo y los demás Poderes y los inversores.

SEÑOR CENDOYA IBÁÑEZ.- El contador Gili se ha referido suficientemente al proyecto, pero quisiera marcar algunos puntos que de pronto pueden ser aburridos para los contadores que integran la Comisión pero que pueden afirmar algún concepto al resto de los integrantes, que no tienen por qué ser especialistas normalmente no lo son en información contable.

Como decía el contador Gili, las empresas se comunican con los terceros que interactúan con ellas que tienen interés en saber cómo van los negocios de esa empresa a través de los Estados Contables. Si nos remontáramos a las décadas anteriores a 1970, podríamos ver que los Estados Contables no se elaboraban en base a un cuerpo de normas conocido y aprobado, sino que en tren de dar cierta veracidad a la información contable, de la cual siempre se desconfía ayer escuché la interpelación que se hizo en el Senado y pude advertir que también se desconfiaba de los Estados Contables, se hablaba de los principios de contabilidad generalmente aceptados. Aún hoy se escucha hablar de ellos, pero nadie tenía mucha seguridad a qué se refería ese universo. Aunque se conocían ciertos principios, que se dictaron en una Conferencia Interamericana de Contabilidad, no constituían un cuerpo normativo preciso.

Entonces, a los usuarios de la información contable como lo eran ayer los legisladores que estaban considerando el tema de PLUNA, para poder confiar en ella y sacar conclusiones les interesa saber sobre qué bases y criterios, sobre qué guías técnicas han sido preparados los Estados Contables. Por ejemplo, si hay inmuebles se quiere saber si están valuados al costo que tuvieron en pesos uruguayos hace cinco o diez años, si han sido revaluados de acuerdo a una tasación efectuada por alguien independiente o si han sido revaluados aplicando determinada indexación, determinado índice de precios.

De ahí la necesidad de que exista una normativa como explicaba el contador Gili aprobada a nivel profesional, que llamamos normas contables profesionales, o por el Estado, que denominamos normas contables legales. El hecho de que se declare que los Estados Contables han sido preparados de acuerdo a determinado cuerpo de normas conocido le da confiabilidad a la información contable.

Esta información, es decir, los balances, los Estados Contables, puede provocar perjuicios en los terceros interesados en interactuar, por ejemplo, en un banco que da un préstamo o en un inversor que compra obligaciones o acciones de una sociedad. Y esos terceros, en caso de recibir información fraudulenta o incompleta, es decir, de balances no correctos, podrían hacer reclamaciones civiles o penales contra el emisor de los Estados Contables, o sea, las empresas, y estas, a su vez, descargar su responsabilidad sobre sus contadores.

Quiere decir entonces que como ha pasado en el exterior y en Uruguay este tema puede dar lugar a juicios, llevados a cabo por personas que se han visto engañadas por la información de los Estados Contables.

Entonces, en los juicios va a actuar el Poder Judicial, al que también le interesa que haya un cuerpo de normas y que un perito le informe si ese balance de tal o cual empresa que está con un problema o que está siendo demandada por alguna persona o entidad fue preparado de acuerdo a una normativa vigente.

Desde la época de los años setenta en adelante en Uruguay se empezó a ver la necesidad de aprobar un cuerpo normativo. En un principio el Estado no estuvo muy interesado en ello y fue el propio Colegio de

Contadores que a partir de agosto de 1981 estableció las fuentes de normas contables. Entre ellas incluyó a las normas internacionales de contabilidad. Luego, como señaló el contador Gili, se aprueba la Ley Nº 16.060 de Sociedades Comerciales, que en su artículo 91 comete al Poder Ejecutivo establecer las normas contables adecuadas.

Obviamente, por tratarse de un tema técnico o específico el Poder Ejecutivo nombra una Comisión Asesora para que le proponga decretos sobre normas contables adecuadas y así cumplir con el mandato del Poder Legislativo. Hubo varios decretos sucesivos porque la integración se fue ampliando. En el año 1991 se propuso al Poder Ejecutivo el primero que todavía está vigente, el Decreto Nº 103, que establece un modelo y los grandes lineamientos de cómo deben formularse el Estado de Situación Patrimonial, el Estado de Resultados, el Estado de Origen y Aplicación de Fondos y el Estado de Evolución de Patrimonio, es decir, el juego de Estados Contables y las notas a los Estados Contables.

Antes de la aprobación del Decreto Nº 103 de 1991 el Colegio de Contadores había seguido trabajando en el tema, aprobando también normas contables y normas internacionales de contabilidad, las mismas que el Poder Ejecutivo va a aplicar como normas contables en el Uruguay. También el gremio de contadores estableció su aplicación a través del Pronunciamiento 4 en agosto de 1981, y en 1990 los Pronunciamientos 10 y 11 que, a juicio del Colegio de Contadores, determinaron como obligatorias ciertas normas internacionales, desde la Nº 1 hasta la Nº 20, exceptuándose algunas normas que podían resultar difícilmente aplicables en el Uruguay.

Retomando el tema de la Ley de Sociedades Comerciales y el mandato que esta le otorgaba al Poder Ejecutivo, aprobó en el año 1991 el Decreto Nº 105, que estableció como obligatorias en nuestro país las NIC Nº 1 a la 10, y dos años después, el Decreto Nº 200 del año 1993, que agregó las NIC 11 a la 20 también con ciertas excepciones de párrafos y normas, porque algunas de ellas habían sido derogadas a nivel internacional.

O sea que tanto la profesión como el Estado, desde el último cuarto del siglo pasado, han tomado las normas internacionales de contabilidad emitidas por ese organismo que mencionó el contador Gili, el IASC International Accounting Standards Committee, que en el año 2001 se reestructura y pasa a formar el International Accounting Standards Board, que actualmente emite esta normativa internacional.

En sucesivos decretos se han ido incorporando las nuevas normas, y las revisaciones e interpretaciones que se han hecho de ellas. Algunas personas pueden objetar la aplicación de normas internacionales en el Uruguay por la complejidad y dificultad que provocan a algunas empresas, pero no es un tema que introduzca este proyecto de ley de creación del Instituto de Normas Contables Adecuadas, sino que desde el año 1991 el Poder Ejecutivo mandató a la Comisión a fin de que en los proyectos de decreto que le elevaran tomaran en cuenta las normas internacionales de contabilidad.

Asimismo, desde 1990 el Colegio de Contadores estableció como fuente de normas contables las normas internacionales de contabilidad

Entonces, lo que se cambia con este proyecto de ley no es el tipo de normas que van a regir en el Uruguay sino que las normas no sean aprobadas por decreto, pues ello implicaba cierta lentitud. Lo que sucede hoy en día es que la Comisión Permanente de Normas Contables Adecuadas elabora un proyecto de decreto debemos reconocer que se toma su tiempo, lo eleva al Poder Ejecutivo, este lo pasa a distintas asesorías entre ellas la legal y, finalmente, ocho o diez meses después, se aprueba un decreto actualizando la normativa vigente.

Pretendemos que haya un organismo especializado que se encargue de estudiar la normativa internacional, de adaptarla a la realidad uruguaya, de aprobar las interpretaciones, de difundirlas en coordinación con las Universidades y el Colegio de Contadores, y también de controlar su aplicación.

Este tema lo hemos discutido reiteradamente en el Departamento de Ciencias y Técnicas Contables de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, y sigue una tradición que tiene el Uruguay. En este sentido, lo que se está haciendo es centralizar la emisión de normas contables en un organismo especializado.

SEÑOR CORREA.- Quiero referirme a algunos aspectos que quizás ya fueron mencionados, pero me gustaría especialmente remarcarlos.

Este proyecto no es un proyecto aislado sino que se inserta como bien lo definía el contador Gili en un proceso iniciado en el año 1989 con la aprobación de la Ley de Sociedades Comerciales. Desde un primer momento, la Comisión Asesora designada en ese entonces señaló las normas contables internacionales como la base a partir de la cual debían construirse las normas contables en el Uruguay.

Pero ¿cuál ha sido el diagnóstico después de haber transcurrido más de veinte años? El mecanismo de funcionamiento de la Comisión Permanente, como comisión honoraria y asesora, no fue lo suficientemente ágil como para generar el debido proceso actualizado de aprobación de las normas. Por ejemplo, tengamos en cuenta que el primer decreto reglamentario de normas fue del año 1991. Desde entonces las normas internacionales cambiaron vertiginosamente para mejor fue un proceso de mejora muy importante, y recién en 2004, más de diez años después, Uruguay revisó por primera vez las normas que había adoptado en el año 1991.

Es decir que el mecanismo que nos habíamos dado para la emisión de normas probó no ser lo suficientemente ágil y no dar la seguridad de recoger los criterios técnicos que a nivel internacional ya habían sido adoptados, con una adecuada aprobación en tiempo y forma.

El otro aspecto que agrega este instituto es otro de los problemas que este diagnóstico deja claro es que cuando se aprueba una norma necesariamente hay que fijar mecanismos para el control de su cumplimiento. Este instituto va a tener el cometido de vigilar, ya que en él se crea un mecanismo de control, lo que en definitiva los contadores llamamos precisamente, antes de esta reunión lo compartíamos un ámbito de control, más allá de lo eficiente que luego pueda ser. La idea es dotarlo de todos los instrumentos y recursos a fin de que sea eficiente, pero el hecho de su existencia le crea a quienes son vigilados la conciencia de que alguien los está controlando; por tanto, se genera una propensión mucho mayor a cumplir.

Lo que hemos visto en estos años es que a pesar de que las normas contables ya existían y debían ser acatadas, no se cumplían porque daba casi lo mismo cumplirlas que no cumplirlas. En consecuencia, es importante que también se incorpore a través de un instituto ese procedimiento de control.

Recién se remarcaba que ese instituto podrá tener una estructura propia es la idea que la tenga, pero como el universo a controlar es tan vasto, necesariamente se tendrá que basar en otros controladores ya existentes en el ámbito económico, que fueron creados por ley o a través de mecanismos privados. Todos van a ser insumos para que este instituto pueda procesar y asegurar el cumplimiento de las normas por parte de los emisores de los Estados Contables.

Otro aspecto que quiero resaltar es que este proyecto ratifica de alguna manera la filosofía que ya estaba en la Comisión inicial reglamentada en el año 1991. En la emisión de normas contables este instituto tendrá como rol interpretarlas, para aprobar un proyecto necesariamente deberá contar con la intervención preceptiva de la Comisión Permanente de Normas Contables Adecuadas.

¿Qué asegura esto? Que los criterios técnicos que necesariamente deberán tener esos proyectos y, sobre todo, la representación de todos los interesados en el proceso estén presentes. Actualmente se discute a nivel internacional que el problema de la emisión de normas como bien se resaltó antes no es exclusivamente un problema de la profesión. La profesión debe incorporar los criterios técnicos para que las normas contables tengan una mayor funcionalidad e idoneidad, pero son los usuarios de la información, los emisores, los empresarios de los Estados Contables y otros órganos dentro de la economía que en relación con la información contable tienen su qué ver, los que deben aportar al proceso de manera de dar garantías a todas las partes.

Por último, me quiero referir a una serie de cuestionamientos que han surgido en relación al proyecto.

Naturalmente, todo cambio puede afectar intereses. Algunos de ellos ya fueron referidos en cuanto a la integración de la Comisión, a los mecanismos de control y a la posibilidad de que la Comisión se muna de los llamados controles indirectos. Quizás sea una expresión que no refleja con fidelidad lo que se quiso señalar originalmente, sino que se quiso hacer referencia a la utilización del trabajo de terceros vinculados a la información como fuente de referencia.

Un aspecto que quizás no se mencionó es el de las pequeñas empresas, que también ha sido un punto de preocupación.

Este proyecto da al instituto la posibilidad de establecer para las pequeñas y medianas empresas aquellas sobre las que hay un grado de interés público muy menor, quizás en algunos puntos inexistente porque se trata de empresas de un solo propietario que no recurren al ahorro público o al interés de ningún tercero para llevar adelante su actividad que tengan normas simplificadas y que no se les exija todas las que son aplicadas a las empresas de mayor tamaño.

Esta es una tendencia que también se da a nivel mundial. La Unión Europea y toda Europa están siguiendo este criterio de dividir las aguas experiencia que estaremos viviendo con Chile en 2009 y Brasil en 2011, lo que significa que para ciertas empresas se aplican las normas a pleno requerimiento y para otras, criterios simplificados.

SEÑORA RECAREY.- Quiero transmitir algunos conceptos, según el carácter de mi función. Yo soy la delegada de la Auditoría Interna de la Nación, que tiene la Presidencia de la Comisión Permanente de Normas Contables Adecuadas.

Esta Comisión apoyó el proyecto de transparencia informativa en los mercados, en particular, la iniciativa sobre el ente emisor, que es un proyecto del Gobierno. Desde el punto de vista personal, quiero dar mi opinión, basada en mi experiencia. Yo visualicé dos grandes dificultades que ha tenido la Comisión Permanente durante todo este tiempo. En 1999 fui designada como delegada alterna; después falleció el titular y en 2005 fui designada como delegada titular. Durante todo ese período, la Comisión Permanente tuvo dos grandes dificultades. La primera fue el procedimiento, además de los recursos humanos y los recursos materiales, pero no solo me refiero a los recursos al momento de hacer el trabajo, sino al momento de trasladar el Poder Ejecutivo el convencimiento para que dictara la reglamentación.

Estamos de acuerdo con que debe existir un cuerpo de normas contables. Ese cuerpo tuvo un gran período, no de inactividad, pero sí de transición pues el problema principal fue que los asesores jurídicos opinaban que las normas contables tenían que estar transcritas mediante un decreto y que no se podían adoptar las normas internacionales sin hacer referencia a todo ese cuerpo, transcribiéndolo. Entonces, cuando se dictaron los Decretos Nº 162, 222 y 90 de 2005 se dio la siguiente disyuntiva: o se adoptaban las normas contables genéricamente y una vez que se fueran "aggiornando" a nivel internacional ya quedaban automáticamente adoptadas en el país o había que ir revisándolas cada vez. Se pensaba que había que ir revisándolas cada vez, que ese cuerpo normativo debía constar en algún lugar para que hubiera una referencia sólida.

Esa dificultad, con esta propuesta del Poder Ejecutivo del ente emisor, estaría soslayada porque se tendrían recursos humanos y un procedimiento más ágil que no dependería de ese convencimiento del Poder Ejecutivo en una órbita técnica.

Yo personalmente pienso que es muy buena la previsión de esa actuación preceptiva de la Comisión Asesora que establece el proyecto; de repente en la reglamentación podría preverse que si ese Directorio quisiera apartarse de lo que asesoró esa Comisión, lo hiciera fundadamente. Con este proyecto relativo al ente emisor, esta dificultad estaría soslayada.

La otra dificultad siempre pensando en la idea de que tiene que haber un cuerpo normativo es que el artículo 91 de la Ley de Sociedades Comerciales, la base para la creación de la Comisión Permamente, habilita a la Comisión a asesorar solo en materia de sociedades comerciales. Quiere decir que todos los cuerpos normativos que han surgido como obligatorios, solo lo fueron para las sociedades comerciales y, en realidad, debe existir un cuerpo normativo para todo tipo de entidad. Este proyecto genera la instancia de que se dicten normas para todo tipo de entidad. Esta es otra dificultad que con esto queda soslayada.

También está el tema del ámbito de control, que es importante porque no sirve que existan las normas y nadie las pueda controlar. Ese tema se discutió en el segundo semestre del año pasado en la Comisión Permanente, y todos estuvieron de acuerdo con que un cuerpo normativo, sin la posibilidad de ejercer un control y de la aplicación de sanciones asociadas, no sería efectivo. De hecho, hoy existe un cuerpo normativo. Las normas contables internacionales son obligatorias, no es que a partir de 2009 empiecen a serlo. Desde 2004 hay un cuerpo normativo de normas internacionales que es obligatorio y que se aproxima mucho al que comenzará a regir a partir de 2009. La cosa es implementar mecanismos de control o ámbitos de control que generen el cumplimiento.

En ese convencimiento, la Comisión Permanente discutió y decidió prever sanciones en el proyecto. También se discutió a quién se imponían esas sanciones. Como el tema del control de la profesión se dejó para una instancia posterior, se vio que las sanciones iban a ser puestas a los responsables de la emisión de los estados contables. O sea que las sanciones se aplican a las empresas o a quienes las representen dependiendo de qué tipo de empresa estamos hablando. En el proyecto esto se prevé. Hay un artículo que establece que los profesionales tienen responsabilidad desde el punto de vista de la relación de dependencia, como trabajo, por el derecho común, y tienen responsabilidad profesional, según el informe que emiten, desde el punto de vista de la calidad de la actuación de la certificación del contador. Inclusive, desde el punto de vista de la emisión de la opinión del profesional esto también es personal, es importante la existencia de un organismo que interprete la norma, porque una cosa son todas las normas de auditoría y las normas que tiene que cumplir el profesional en su calidad de certificante, como procedimiento para emitir su opinión y, otra, lo que interpreta de la norma, porque puede decir que estos estados contables representan razonablemente la situación de la sociedad, de acuerdo con las normas contables adecuadas. Ahí hay un componente de interpretación de la norma contable adecuada. O sea que tiene que haber un cuerpo normativo existente, tiene que estar en algún lado, tiene que actualizarse y, además, interpretarse

Este proyecto da muchas soluciones. Podrá ser perfectible en algunas cosas, pero tiene muchos buenos argumentos y por eso fue apoyado por la Comisión Permanente.

SEÑOR VIDONI.- Tengo poco que agregar a lo que ha sido señalado. El Banco Central, desde que empezó este proceso y desde que fue incorporado a la Comisión Permanente que analiza las normas contables adecuadas, ha participado en todas y cada una de las reuniones y ve con muy buenos ojos la tendencia a mejorar la calidad de la información, sobre lo cual este proyecto es una de las patas, como se acababa de señalar. Este es un paso en el sentido correcto.

SEÑOR GILI.- Olvidé decir algo que me parece importante. La Comisión también está integrada por el Colegio de Abogados, en la persona del doctor Rippe. Él ha participado activamente; fue nuestro "controller" del proyecto, a efectos de que fuera consistente con el marco jurídico actual y se cumpliera con él. Hoy, el doctor Rippe tenía que dar clases la docencia es una de las pocas cosas que uno no puede suspender, por lo que, lamentablemente, no pudo participar de esta Comisión. Obviamente, está a disposición de ustedes para realizar un intercambio de ideas. Además, contamos con los asesoramientos jurídicos del Ministerio y de Presidencia para mejorar el proyecto inicial. Reitero que el doctor Rippe participó activamente en todo este proyecto, garantizando el cumplimiento de todas las normas.

SEÑOR ASTI.- Por norma parlamentaria correspondería aclarar que como soy contador público podría estar incluido en el artículo 104 del Reglamento. Aclaro que no ejerzo la profesión desde que asumí la actividad política, por decisión propia, a partir de julio de 2000.

Hago esta aclaración porque participé de la Asamblea que se realizó en el Colegio de Contadores en mi doble carácter de socio del Colegio porque, obviamente, había sido convocada por otros socios para discutir este tema y de legislador porque, como sucede tantas veces, tenemos proyectos a estudio y quiero escuchar lo más ampliamente posible a las partes que están interesadas en él.

Quiero realizar una precisión casi innecesaria para enmarcar este tema. En general, nuestra profesión desarrolla su relación con los estados contables de tres formas. En primer lugar, si se trata de un contador dependiente de una empresa, está limitado de acuerdo con las propias disposiciones del Colegio a ejercer determinadas certificaciones sobre esos estados por su relación de dependencia con el ente emisor. En segundo término, hay un gran núcleo, bastante más grande que este, de profesionales que trabajan en estudios independientes del emisor, pero no del estado contable, ya que son ellos los que compilan los datos que da la empresa. En tercer lugar, hay un tercer grupo de profesionales que tienen distinta relación con respecto a las firmas que integran podrían ser titulares o trabajar en una firma independiente, que son independientes tanto del ente emisor como de los propios estados, y están habilitados a realizar informes de auditoría, sobre los que, obviamente, no voy a aclarar el alcance que tienen.

Por supuesto que estos tres grupos tienen intereses comunes, distintos y a veces opuestos cuando se tocan temas como los que hoy estamos tratando. Simplemente, hago esta aclaración. Pueden ser válidos cualquiera

de esos principios con los cuales defienden su ejercicio profesional, pero se trata claramente de quien no tiene independencia ni del ente ni de los estados, de quien tiene independencia del ente, pero no de los estados y de quien tiene independencia del ente y de los estados. Me limito a hablar sobre la emisión de los estados; hay otras partes de la profesión que tienen que ver con asesoramientos, consultorías, etcétera. Nos estamos refiriendo a quienes tienen relación con los estados contables que se emiten.

Coincido totalmente con el hecho de que los estados contables tienen fundamentalmente una importancia mayor para los usuarios que para las propias empresas, porque estas tienen información complementaria que utilizan para su gestión. Yo soy de los que siempre creí y defendí que la contabilidad es mucho más que una obligación legal e impositiva; es una herramienta de gestión y, por lo tanto, allí hay un campo especial para que quienes trabajan en relación de dependencia puedan desarrollarla.

También aclaro que no tengo nada que ver con la articulación de este proyecto. El único contacto que tuve con relación a esto fue un seminario realizado en mayo de 2008, en el que participé invitado por el Ministerio de Economía y Finanzas y escuché lo que se decía. Por lo tanto, puedo opinar libremente; en este caso, como legislador, no me comprende ninguna limitación. Se trata de un proyecto elaborado por esa Comisión, que remitió el Poder Ejecutivo. Me consta por conversaciones que he tenido con Directivos del Colegio de Contadores que el Colegio de Contadores tuvo una participación muy activa, como ya se explicó acá, tanto a través de su Directiva como de su Comisión de normas contables.

En esa Asamblea creo que la Comisión ha recibido un pedido de los integrantes que fueron designados por la Asamblea para hacer el seguimiento del proyecto se plantearon una serie de dudas y de críticas muy importantes a todo el proceso. El Presidente del Colegio de Contadores presentó esto muy detalladamente a la Asamblea, por lo que solicito que cuando se cite a este Colegio se le pida que traiga copia de esa presentación que hizo a los asambleístas sobre cuál había sido el proceso. Creo que la presentación está muy bien detallada y nos va a servir de base para saber cuál fue el proceso de elaboración y para que el gremio que agrupa a los contadores tenga bien claro cuál fue el proceso. También están las resoluciones de la Asamblea, de quienes en ese momento, por mayoría, resolvieron no aceptar el proyecto tal como está redactado. Espero que eso quiera decir que están dispuestos a trabajar para que el proyecto que tenemos arriba de la mesa, a mi entender absolutamente necesario, pueda contar también con el apoyo a cualquier modificación que no cambie su sustancia, pero sí que salve algunos de los fuertes cuestionamientos que se sintieron en esa Asamblea representativa, con los doscientos profesionales que allí estuvieron, de los cinco mil o seis mil que son socios del Colegio y de los doce mil que se desempeñan en la profesión actualmente. No voy a entrar en polémica respecto de este tema es norma de la Comisión no hacerlo, pero quería hacer estas aclaraciones previas.

Hay un tema complejo por lo que escuché en la asamblea y por lo que expresaba hoy, creo que la Auditora Interna, a través de su delegada en esa Comisión y es de la exigibilidad de todas las normas internacionales de contabilidad para todas las empresas, más allá de las sociedades comerciales. Aclaro que también intenté decir algo al respecto en la asamblea del Colegio de Contadores, pero no fui muy escuchado. El ánimo estaba demasiado enfervorizado como para escuchar a quienes opinaban distinto a la mayoría.

En el artículo 3º del proyecto se dice: "El Instituto podrá establecer requisitos de contabilidad simplificados para los emisores de estados contables de menor importancia relativa". Diría que deberíamos profundizar en esta disposición y que más que "podrá", debería estabecerse "deberá". Además habría que establecer algunas condiciones más. Si tenemos en cuenta que las micro, pequeñas y medianas empresas son el 90% de las empresas del Uruguay aunque algunas tienen forma de sociedades comerciales, para sacar algunas dudas deberíamos profundizar en eso.

Otro tema que debemos trabajar ya no hablo como contador sino como legislador es el de las sanciones. Como legisladores no podemos admitir que la reglamentación sea la que fije el nivel de sanciones sino que podríamos establecer topes mínimos y máximos, dejando que la reglamentación haga la graduación del tema. Eso es algo que dejamos para incorporar.

También quiero hacer algunas consultas en lo que tiene que ver con los recursos del Instituto y mencionar una expresión que se utiliza en el artículo 11, cuando se refiere a las exoneraciones tributarias del Instituto, que puede generar temores, tal como lo manifestaron algunos colegas en la asamblea. Me refiero al hecho de exonerar al Instituto cada vez que realice servicios en competencia con prestadores privados. O sea que quiero saber dos cosas. Una es cuáles van a ser los recursos. Obviamente, si bien supongo que no se pretende

una infraestructura muy grande, como todo organismo del artículo 221 de la Constitución tiene que tener una estructura mínima y realizar los controles que la ley le encomienda. Entonces, más allá de los recursos y presupuestos establecidos en el artículo 8, ¿cómo se piensa que será su funcionamiento? Se supone que las intervenciones tendrán algún costo para la parte que sea controlada y ese caso es uno de los temores de los colegas. Me gustaría saber si es voluntad del Poder Ejecutivo incursionar en alguna tasa que se cree como contraparte de los servicios prestados por el Instituto y también si cabe la posibilidad de que haga algo en competencia con los prestadores privados, más allá de que pueda hacer la publicación de las normas que estén en competencia con los emisores o prestadores de servicios privados.

El contador Gili hablaba hoy de la publicación de normas internacionales de contabilidad por parte del Colegio y nosotros recordamos que durante mucho tiempo estuvimos utilizando la traducción que hacía el Instituto Mexicano de Contadores, en una forma que puede ser aceptada gremialmente, pero que no era de las más recomendables institucionalmente.

Hay algo que fue de alguna manera aclarado por los contadores Gili y Correa y que fue casi lo que centralizaba la asamblea de contadores que sacó esa resolución: el literal f) del artículo 5º. No sé si con la explicación que se dio alcanza para que quede claro en la versión taquigráfica y para superar algunos de los temores que surgieron en esa asamblea de contadores, pero sería bueno tratar de profundizar en el funcionamiento real de esa facultad de contralor que, a través de terceros, puede realizar ese Instituto.

SEÑORA CHARLONE.- Antes que nada quiero aclarar mi situación porque al igual que el Diputado Asti soy contadora, pero en realidad tengo más años de no ejercicio, porque hace catorce años que estamos en esta Casa, dedicados "full time" a la actividad política. Así que con conocimiento de materia, de alguna manera uno tiene una visión del tema de afuera, por así decirlo.

Agradezco mucho las explicaciones que hemos recibido y que han sido muy claras. Comparto básicamente la filosofía y los aspectos centrales de este proyecto de ley. Creo que con la creación de un Instituto, con el estatuto jurídico que se le quiera dar, que emita normas contables en forma obligatoria y tenga el control, se está llenando un vacío, lo que era fundamental porque estamos con atraso en el tema.

Indudablemente, el Colegio puede emitir recomendaciones que no tienen carácter obligatorio y el Poder Ejecutivo, por decreto y sin un organismo que de alguna manera centralice los distintos aspectos de la cuestión, no puede emitir normas que congelen las situaciones porque las regulaciones se van acentuando. Entonces, ¿en qué parte del Estado se estarían estableciendo las normas contables que van a regir con carácter general y obligatorio y quién controla su aplicación? Entonces, desde el vamos me parece que es fundamental la creación de este Instituto.

Comparto la necesidad de que haya una especie de central de balances por la que, tanto el Estado como los usuarios, puedan acceder a la información y la necesidad de separar las actuaciones. Indudablemente, quien firma un balance no puede ser quien lo informa y lo audita. Muchas veces, cuando aparecen problemas con los informes de auditoría, una pregunta que se hacen desde el otro lado es quién controla a las auditorías.

Entonces, me parece muy importante empezar a avanzar en este sentido, más allá de que sabemos que todo proyecto de ley puede ser perfeccionado. También sabemos que cuando hay controles sobre algo que no era controlado siempre aparecen resistencias. Eso es natural y pasa en todos los ámbitos.

Asimismo, sabemos que nuestra profesión no está regulada en materia de responsabilidad, pero eso pasa por otros ámbitos. Se está tratando de elaborar, con criterio general, un proyecto de colegiación que no está radicado en esta Comisión.

Si bien algunas cosas ustedes ya las adelantaron, comparto algunas de las observaciones que formulaba mi compañero, el señor Diputado Asti, en cuanto a que las capacidades sancionatorias tienen que estar más claramente establecidas por la ley.

En cuanto a los recursos, es comprensible que pueda generar algún tipo de resistencias el literal b) del artículo 8 porque se establece que además de los recursos del presupuesto, que son estatales, se dice que serán recursos del instituto los ingresos resultantes de los servicios que preste. ¿Quién establece cuáles son

esos recursos, cómo se van a cobrar, en qué intervenciones? Uno puede entender que se genere preocupación a nivel de las empresas. Entiendo que habría que especificar un poco más esto.

En cuanto al literal f) del artículo 5º, ustedes nos decían que quizás la redacción no traduzca claramente lo que se quiere expresar. Entonces, sería bueno que además de que quedara en la versión taquigráfica qué es lo que se quiere, nos propongan una redacción en donde se aclare esto porque si ese es un punto de conflicto, nos podrían ayudar a mejorarlo.

Por lo demás, quiero ratificar que comparto este proyecto porque, como decía, estamos corriendo de atrás una necesidad y bienvenido sea que podamos legislar sobre esto.

SEÑOR GONZÁLEZ.- En primer lugar, me corresponde aclarar que soy contador público y sí estoy en el ejercicio de la profesión porque el titular de esta banca no falta muy seguido por lo que no me permite vivir de esto. Así que necesariamente vivo de la profesión y lo hago en carácter independiente; no trabajo para ninguna empresa.

Acá se ha mencionado la asamblea que tuvo lugar el jueves pasado en el Colegio de Contadores. Si bien el Colegio ha trabajado activamente con esa comisión, para que quede clara la posición que se asumió en esa asamblea correspondería leer el primer ítem de la resolución, en el que se dice: "Rechazar el proyecto de ley referente a la creación de ente emisor de normas contables, tal como está redactado". Esta es una manifestación en el sentido de que no se está en desacuerdo con el proyecto en sí, pero que hay una serie de cosas establecidas en él con las que no está de acuerdo una mayoría abrumadora de los contadores que asistimos a esa reunión. Ya se creó una comisión que empezó a redactar algunas modificaciones y que les hará llegar a ustedes por los procedimientos que correspondan.

También quiero hacer algún comentario en el sentido de que no es tan caótica la situación que tenemos hoy en cuanto a normas contables. El Uruguay ha adoptado las normas internacionales de contabilidad, sobre todo después de los Decretos Nº 162, 222 y 90/05. O sea que no es que estemos en un caos absoluto. Las normas contables existen y se están aplicando. Me parece que existen dificultades en cuanto a la aplicación de estas normas contables derivada de los distintos tamaños y complejidades de las empresas.

Hay una cosa que me dejó un poquito preocupado y es por donde se debería ajustar el tema. El profesor Cendoya le digo profesor porque para mí sigue siéndolo dijo que el cometido de esto no es modificar las normas porque estas están vigentes. O sea que en realidad vamos a trabajar con las normas vigentes y obligatorias hoy en el Uruguay.

Por otra parte, en el literal a) del artículo 5º se dice: "Adoptar y adaptar a la realidad nacional normas contables reconocidas internacionalmente". Precisamente, creo que acá está el meollo de la cuestión y pienso que esto debería estar más ampliamente tratado.

A nivel internacional, y creo que a nivel de la Unión Europea se están adaptando a las normas; inclusive, van más rezagados que nosotros, por algún artículo que he leído, la obligatoriedad de la aplicación de estas normas comprende alrededor de setenta mil empresas; setenta mil en la Comunidad.

Entonces ¿cómo se refleja eso en la realidad nacional, en la que el 99,3% de las empresas tienen menos de cien empleados? No busquemos con esto sobredimensionar los controles y las obligaciones.

Se manifestó me parece muy bien que el órgano puede dividir o simplificar normas para uno o para otro caso. Creo que esto no solo debe quedar como una expresión de deseo sino que tiene que materializarse ya sea en la norma o en la reglamentación, porque es muy importante para una cantidad de empresas, no porque no cumplan con determinadas cosas sino aprovecho a mencionarlo ya que hay representantes del Banco Central que hoy los bancos de plaza, en general, piden cosas diferentes. Algunos exigen una cantidad bastante importante de formularios y de documentación a empresas de pequeño porte, lo que les dificulta solicitar pequeños préstamos.

Entonces, ¿dónde está el interés general de obligar a estas pequeñas empresas que no recurren al ahorro público, que no cotizan en bolsa, que no son empresas de intermediación financiera a adoptar este tipo de normas que les pueden crear ciertas dificultades? Ya que se reconoce que se debe adaptar a la realidad

nacional, habría que ser un poco más concretos o, por lo menos, expresar mejor desde el vamos cómo se va a aplicar esto.

Por otra parte, muchas de las preguntas que tenía pensado hacer ya las ha manifestado el señor Diputado Asti, pero

simplemente a modo de comentario digo que la redacción del literal f) del artículo 5º debe ser definitivamente modificada. En lo personal, creo que el hecho de que se pueda tercerizar el control y de que en esa tercerización se pueda incluir a firmas de auditoría que puedan controlar a otros colegas, firmas que están en competencia con esos colegas y que, a su vez, los pueden controlar, por lo menos,...

(Interrupciones)

——De repente el espíritu es otro, pero la redacción quedó así. Entonces, habría que modificarla..

En cuanto a los recursos, sería bueno saber si esto va a tener un costo para cada una de las empresas que tengan que registrar los estados, si ya se ha pensando en esto. A veces, tener ley no implica que las cosas se hagan y se cumplan. Anteriormente se mencionó el Registro de Estados Contables y se dijo que algunas empresas cumplen y otras no. Eso es cierto, pero, de pronto, no se aplica lo que dice la misma la ley.

No puedo decirlo con precisión porque hace algunos años que leí la ley, pero creo que en ella se establece que la Dirección General Impositiva no dará los Certificados Únicos a las empresas que no presenten los estados contables, o algo así. Esto no se cumple, pero no porque no haya una ley. Además, se trata de algo muy sencillo de controlar; es suficiente con pedir a la empresa que presente el comprobante de que presentó el estado contable.

Entonces, el hecho de tener una ley no significa que se cumpla. Han ocurrido hechos notorios con algunas empresas que prácticamente han terminado con el mercado de valores del Uruguay, tal vez porque las firmas auditoras hicieron informes sin ningún tipo de salvedad, lo que motivó algún otro tipo de problemas.

SEÑOR ASTI.- Quiero hacer una aclaración sobre un tema que fue muy manejado en la asamblea y que seguramente se repetirá cuando venga a la Comisión el Colegio de Contadores, representado por quienes fueron designados en ese momento para entrevistarse con los legisladores. Me refiero a la convergencia de las normas internacionales de estados financieros.

Se ha hablado de que Estados Unidos y Europa se han puesto plazo para la convergencia, pero recordemos que en esos casos los organismos reguladores de cada país ya tenían normas contables; son esas las que tienen que converger. Nosotros no teníamos normas emitidas por el Colegio de Contadores debido a las características que tiene, ya que solo es una asociación gremial y civil, sin carácter imperativo en sus resoluciones.

Por lo tanto, no es el mismo caso. Se plantea que otros países más desarrollados recién en 2011 o en 2013 van a converger hacia normas internacionales de contabilidad, pero nosotros ya las estábamos aplicando legalmente. Simplemente, lo hacíamos por el procedimiento que se comentó acá.

Por último, quiero señalar que coincido totalmente con lo que se dijo. Apoyo tal vez no sea necesario decirlo el espíritu del proyecto y pienso que debe mantenerse su columna vertebral, más allá de algunas aclaraciones.

Asimismo, insisto en el ámbito de control, que para quienes ejercemos la profesión contable es uno de los principios éticos y profesionales que hemos adquirido en el pasaje por la Universidad de la República. No podemos decir que porque tenemos un título otorgado hace diez, quince o, como en mi caso, treinta años, nadie puede controlar nuestro trabajo. Precisamente, el ámbito de control implica una mejora de la calidad de cada uno de los trabajos, sabiendo que existe la posibilidad más o menos segura de que se realice un control sobre el trabajo profesional.

SEÑOR GANDINI.- También tengo que empezar aclarando que no soy contador público y que no estuve en la asamblea, lo cual me libera de algunas explicaciones.

Voy a ser breve porque algunos legisladores tenemos compromisos asumidos en otras Comisiones. A todos los integrantes de la Comisión nos ha llegado una comunicación del Colegio de Contadores con el resultado de la asamblea del 11 de setiembre. Por supuesto que si no han solicitado entrevista con la Comisión, dejamos la propuesta hecha para que se los reciba al momento de continuar con el tratamiento de este tema.

También quiero aprovechar para trasmitir un par de puntos de esta resolución, a fin de ir adelantando respuestas

En el Punto 2 queda clara la diferencia que hay entre el proyecto y lo que se plantea respecto a que el Instituto de Normas Contables tenga al frente contadores y no personas que no lo sean. El numeral 3 dice: "Reafirmar que el Registro de Estados Contables deberá ser obligatorio solamente para las empresas que puedan afectar el interés público". A este tema se refirió recién el señor Diputado González Ríos en cuanto a cómo puede afectar esta nueva normativa a pequeñas empresa y si esto les generará mayores costos o complicaciones administrativas.

Por su parte, el numeral 4 establece: "Rechazar la disposición por la cual se faculta la tercerización de la regulación y el control de las normas contables adecuadas". El señor Diputado González Ríos también hizo referencia a este tema. Nos gustaría conocer si esta afirmación es correcta.

Por último, del literal b) del artículo 8 se desprende que el Instituto tendrá ingresos por servicios. Por lo tanto, habrá servicios.

En el artículo 11 se confirma esto, ya que al referirse a las exoneraciones tributarias señala: "aquellos cuyos hechos generadores estén vinculados a eventuales actividades de prestación de servicios que el Instituto realice en competencia con prestadores privados". O sea que se avanza en el contenido de esos servicios, que podrán ser en competencia con los prestadores privados.

Entonces, me gustaría saber de qué tipo de servicios se trata, porque entre las atribuciones o los cometidos no encontré la posibilidad de prestar servicios cobrando por ellos, por supuesto.

SEÑOR GILI.- Voy a empezar por los temas en los que me parece que hay consenso y que se interpretan.

En cuanto a los servicios, como no tenemos técnica tributaria imaginamos que algo puede hacer y que puede dar servicios; esa es la realidad. De todos modos, hay dos alternativas. Una puede ser quitar esta disposición, aunque nosotros no vemos un problema de fondo. Concretamente, estamos pensando en que podría haber actividades de capacitación a todo el sector público. Tal vez, podría aclararse que solo puede hacer actividades de capacitación, sin competir. A lo mejor, no quedó bien redactado yo creo que sí, pero en el artículo 11 lo que queremos decir es: "¡Ojo! Si en algún momento hacés algo en lo que competís con el sector privado, vas a tener las mismas reglas de juego, por lo cual vas a pagar impuestos igual que los demás". En realidad, queríamos que quedara la sensación de que no puede competir; si no está claro, habrá que hacer los ajustes correspondientes. A lo mejor está mal redactado, pero la voluntad fue dejar claro que cuando compita no va a quedar exonerado de impuestos.

En realidad, este no es un tema trascendental. Honestamente, ese es el proceso.

SEÑOR GANDINI.- La redacción tal cual está lleva a pensar que en algún momento el Instituto puede ser juez y parte. Tiene el cometido de controlar a otros, pero si puede prestar servicios en competencia con otros, entra en un sector en el cual el controlador de los demás está ejerciendo actividades a la par de los controlados.

Además, en algún momento esto puede llevar a que si yo quiero que me controlen, contrato al controlador; es más fácil contratar a un tercero para que después lo contraten. Me parece que no deberíamos ir por ese camino.

Si las actividades son de capacitación, no debería preverse la parte que dice "en competencia con prestadores privados".

SEÑOR GILI.- Es correcto. Eso se puede cambiar. Que quede claro que la Comisión nunca tuvo la idea de que acá se compitiera.

SEÑOR CENDOYA.- Las actividades de capacitación y de difusión de normas también son prestadas por privados, inclusive, por las propias firmas de auditoría que allí se mencionan, por las universidades privadas y por instituciones privadas que están gravadas por impuestos en ese tipo de servicios.

SEÑOR GILI.- Planteo una pregunta: si nosotros emitimos normas y las vendemos porque gratis no la vamos a hacer ¿eso no sería un servicio? A esas cosas nos referimos; estamos hablando, por ejemplo, de vender las publicaciones. No nos referimos a contabilidad, a auditoria ni a nada por el estilo.

SEÑOR GANDINI.- Creo que todos los organismos tienen la potestad de autofinanciarse con productos que genera y con servicios que pueda prestar como, por ejemplo, el de capacitación. Está bien que si lo hacen en competencia con otros tengan las mismas reglas con relación a los tributos que deben pagar.

De todos modos, me parece que debe aclararse que hasta allí deben llegar sus posibilidades y que no debe entrar, por ejemplo, en la tarea de auditoría. La norma tal cual está redactada deja abierto un abanico muy amplio. Simplemente, planteo que debería ajustarse la redacción.

SEÑOR GILI.- Con respecto al artículo 5º insisto en que como me parece que hay consenso, deberíamos analizar una redacción alternativa. Por eso al principio hacía referencia en forma reiterada al proceso de elaboración de esta norma. Entiendo que el Colegio hizo una asamblea. También digo que conozco lo que sucede en Uruguay. Acá están representadas diez instituciones; el Colegio es una de las once instituciones que integran la Comisión Permanente y desde el punto de vista de la Comisión Permanente, todas tienen la misma validez. Además, todos los que estamos sentados acá somos contadores y somos socios del Colegio de Contadores.

Digo esto para comprender la situación porque quiero darle la misma dimensión. El Colegio participó de ese proceso y yo entiendo la asamblea y la democracia de las actuaciones gremiales. Lo digo para ver todo en sus justos términos, porque podría venir cada una de las instituciones individualmente a dar su opinión sobre el tema.

Vuelvo a reiterar: digo esto para dar una justa dimensión al asunto. Me parece que es algo justo en un proceso en el cual el Colegio cambió de opinión tres días antes. Esta no fue una actividad en la cual no se participó al Colegio de Contadores. Es más: lo primero que se hizo cuando se elaboró proyecto de transparencia informativa fue ir a visitar al Colegio de Contadores, con el Presidente, el señor Ruben Rodríguez; ustedes pueden entrevistarlo. Ese proceso es así.

No sé dónde está la interpretación ni de dónde surge porque todos los que están aquí son testigos de los debates que tenemos. Toda la reunión de la Comisión Permanente de Normas Contables fue para discutir PYMES. ¿A propuesta de quién? ¿Quién es el que reclama PYMES? No son los contadores; no deberían serlo; sí los señores Diputados que representan los intereses generales. Además, están la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay para representarlos.

La lógica de todo esto es lo que planteaba el señor Diputado Asti: si no creamos un instituto que debata y en el que estén todos los intereses representados, pasa lo que hoy, que las normas son las normas. Yo creo que eso es lo malo, que las normas existen y no se están aplicando correctamente ni en forma consistente. Por lo tanto, como dije al principio: se eliminan, o no se hacen obligatorias, o se crean las condiciones.

Comparto que debe establecerse en la redacción que existe la obligación de crear o adaptar una norma para las PYMES. El problema es que no las tenemos y hay que poner un cuerpo de profesionales que redacten, que tampoco tenemos, porque el Colegio nunca lo instrumentó.

Yo entiendo que todos los aspectos que se ven como problemas son parte del diagnóstico que el Instituto tiene que resolver, y para que lo resuelva correctamente están representados todos los intereses. Yo no soy auditor pero creo que por algún motivo se ha generado una lógica. Pienso que los auditores podríamos

dedicarnos una hora más a discutir este tema también tienen muchos conflictos con esto porque las normas internacionales de control de auditoría regulan cuando pueden auditar.

Esto es muy complejo; cruza a todo el mundo: a las empresas, a los profesionales, a las firmas. Lo único que pido es que no quede la sensación de que acá hay algún interés sectorial. Nosotros realmente estamos tratando de discutir el mercado de manera global, que afecta intereses de distinto tipo.

Los invito a ir un día a la Auditoría Internacional o a la Liga de Defensa Comercial, que ha procesado todos los balances, a que veamos cada uno de ellos; así les podré mostrar por qué los contadores firman sin respetar las normas. Yo no tengo ningún problema con los contadores; todos los que estamos aquí lo somos, pero es una realidad.

Por eso creo que tenemos que colocarnos por arriba y pensar en los usuarios; tenemos que trabajar para mejorar eso. Con esto no pretendemos castigar a nadie sino tener claro hacia dónde vamos. Creo que ese es el espíritu con el que cada uno de los que estamos aquí que tenemos intereses distintos trabaja en el proyecto. Nosotros consideramos que como estrategia lo mejor es crear el Instituto para que garantice que podemos trabajar, porque si no quedará solo lo que existe actualmente, que no es nada; esa es la realidad.

SEÑORA CHARLONE.- Yo ya manifesté mi opinión y dije que estaba absolutamente de acuerdo con la creación del Instituto, pero quiero hacer una precisión en cuanto al proceso de elaboración de este proyecto de ley. Si bien es muy importante que estén involucrados los distintos sectores, las leyes son lo que dicen, lo que queda a texto explícito, porque lo que se quiso hacer en el proceso de formación, en nuestra legislación, en nuestro sistema jurídico, no es materia formal de interpretación.

Entonces, podemos haber tenido muy buena intención pero si lo escribimos mal eso es lo que se va a aplicar, inclusive, otros pueden llegar a interpretar de otra manera. Por lo tanto, es comprensible que la redacción de algunas cosas pueda generar aprensiones. De todos modos, quiero decir que comparto el fondo del tema y que simplemente debemos precisar la redacción, porque, como dije, lo que queda escrito es lo que vale.

SEÑOR GILI.- No sé si la pregunta con respecto al presupuesto refiere a si el proyecto debería contener más detalles sobre el sistema de financiamiento. Nosotros entendimos que podíamos llegar hasta acá y que lo demás debería ser parte del debate en el Parlamento. De todos modos, si necesitan más insumos los daremos.

SEÑOR ASTI.- Creo que en esas suposiciones no quedó claro cuál va a ser la actuación del Instituto y el costo que esta tendrá con respecto al Registro de los Estados Contables y a la supervisión y contralor. Pienso que deberíamos indicarlo, más allá de que, obviamente, como organismo del artículo 221 de la Constitución de la República tendrá su propia elaboración presupuestal y fijará allí el costo que tendrá. De todos modos, deberíamos dejar la pista de cuáles van a ser los servicios rentados o con costo que tendrá el Instituto, dado que tiene más de una atribución. Pienso que se debería dejar sentado cuáles de esas atribuciones tendrá costo y cuáles no.

SEÑOR GILI.- Con respecto a las PYMES quiero decir que compartimos que hay que elaborar una norma pero debemos ser conscientes de la dificultad existente, lo que es una argumentación a favor de que haya una institución que se dedique a entender el tema.

Por otro lado, tengo una opinión contraria con respecto a por qué no hay crédito para las PYMES, y llevo más de quince años trabajando en proyectos de micro finanzas; lo hice durante el Gobierno anterior y en este, por lo que algunos conocen mis antecedentes. Lo que sucede está demostrado académicamente es que Uruguay tiene un 22% o un 23% del crédito sobre el PBI, que es casi el más bajo de América Latina, y uno de los problemas hay muchos tiene que ver con la calidad de la información. No les damos crédito porque tienen mala información; el problema es al revés y esto no se resuelve con una ley. No dan crédito porque no se tiene información; nadie le da algo a alguien si no tiene confianza en la información que brinda, le da a quien le tiene confianza

Entonces, cuando decimos que queremos mejorar la calidad de la información de las empresas estamos trabajando por su bien y no en contra. Por lo tanto, hay que tener cuidado con ese debate. Pienso que no hay

que mezclar los intereses insisto en esto de los profesionales que estamos aquí.

Quiero ser muy sincero: cuando venga la tercera etapa de este proyecto no sé si la dirigiré yo u otra persona vamos a tener un problema mucho más complejo que es la regulación de la profesión de la auditoría. Esto corta todo. Yo creo que el proyecto está parado por encima del problema de los profesionales. Por eso digo que este no es un problema técnico sino esencialmente político.

Cuando se discute en el mundo una norma contable la presión es política; cuando se creó la Norma Internacional Nº 39 muy complicada, las presiones fueron de las AFAP del mundo para encontrar una norma que no les permitiera entrar en quiebra en ese momento. Por lo tanto, esto es político. En la Comisión discutimos todas las semanas si ajustamos por inflación o no; en el fondo esto es política. Algunas empresas no quieren porque conlleva un costo, pero los profesionales más académicos dicen que hay que ajustar por la inflación porque es lo que corresponde. Por el contrario, los profesionales de empresas chicas dicen que no porque les genera costos que no paga el empresario, y a veces el Ministerio de Economía y Finanzas dice esto ha sucedido en el pasado: "No digas que se ajusta por inflación porque es reconocer que Uruguay tiene inflación".

Como verán, no es sencillo resolver una norma; no es un tema menor. Entonces, lo único que hay que discutir es si el instituto está generando el ámbito adecuado para que los intereses que están detrás de una norma estén bien reflejados.

También podríamos referirnos a la DGI. En ocasiones proponemos que se haga una sola contabilidad, pero se nos dice: "Nosotros usamos normas fiscales, no nos compliquen con las normas contables porque queremos liquidar impuestos". El proyecto intenta tratar ese problema en un ámbito donde podamos discutir. Fijemos la cancha de debate de este problema con esta normativa, y ahí van a haber dos millones de conflictos para debatir todos los intereses.

El Colegio resolverá sus problemas internos entre contadores independientes y auditores, pero la norma, la legislación debe estar por fuera de si los contadores cobran mucho o poco. Creo que ese no debería ser un tema de discusión cuando se analiza un proyecto de ley. Estamos hablando del marco regulatorio de un mercado; me parece que ese es el enfoque que se le debe dar y se ha invitado a todos a la discusión, aunque haya discrepancias.

De todos modos, suponemos que el Parlamento analizará este proyecto de ley, le hará los cambios que considere necesarios y lo aprobará. Si podemos ayudar para que no le queden dudas, lo haremos.

SEÑOR GANDINI.- Con respecto a la calidad de la información que surge de las pequeñas empresas, creo que el proyecto puede aportar mucho desde el ángulo de que adapten su información a lo que aquí se requiere. Pero si la hacemos obligatoria le podemos generar más problemas que soluciones. Puede llegar a ser una decisión de la empresa; si se adapta, accederá a mejores posibilidades de crédito, etcétera, pero si no lo hace no estará fuera de la norma ni violentando la ley.

Ese es un punto de equilibrio que deberíamos buscar porque la realidad uruguaya comprende dentro de las pequeñas empresas cosas muy heterogéneas y, sobre todo, gente que le da forma de empresa a su trabajo. Lo que saben hacer estas personas es trabajar, y cuando tienen que implementar un aparato administrativo se inviabiliza la empresa. Por eso creo que en ese aspecto deberíamos ser cuidadosos.

Por otra parte, pregunté sobre la facultad de tercerización de la regulación y el control de la norma contable adecuada, que no entiendo ni sé de dónde sale. Aquí se habla de rechazar la disposición por la cual se faculta a la tercerización de la regulación y el control de las normas contables adecuadas.

SEÑOR GILI.- Eso refiere al literal f) del artículo 5º que expliqué anteriormente.

Este literal dice: "Regular y controlar, con el alcance que determine la reglamentación, la aplicación de las normas contables adecuadas por parte de los emisores de Estados Contables, en forma directa o indirecta, en cooperación o a través de la actividad de unidades reguladoras sectoriales, de profesionales y firmas que prestan servicios de auditoría, asesoramiento contable o de otro tipo de agentes". La expresión "profesionales y firmas que prestan servicios de auditoría" está mal redactado porque se confunde. En realidad, creo que está

bien redactado para los que estamos en el tema técnico en cuanto a qué entendemos por este proceso. No se trata de que una auditoría vaya a controlar a otra; no le voy a decir a la firma de auditoría A que controle el informe de auditoría que hizo B.

Lo que estamos diciendo es que hay que regular las firmas; todas las legislaciones del mundo están regulando las firmas, porque no es lo mismo que firme un profesional o el integrante de una sociedad. Se trata de un tema complejo; las firmas son realidades.

En general, firma un profesional, y si dice que tales estados contables están hechos de acuerdo con normas contables adecuadas, lo que estamos diciendo acá es que el Instituto podría decidir que a priori asume que el proceso fue controlado a través de la práctica de la profesión. Nos estamos refiriendo a la profesión actuando con sus informes de compilación, revisión y auditoría, que el Colegio ha asumido que es su forma de actuar. Cuando un profesional actúa a través de esto, de alguna manera, está dándole garantías al Instituto de Normas Contables de que esa empresa cumplió con las normas. En cambio, si se presenta un Estado Contable y nadie lo quiere firmar, las cosas cambian.

Ese es el alcance. Capaz que hay que redactarlo de otra manera, pero de ninguna forma quiere decir que los contadores vamos a controlar contadores. Ese no es el espíritu de lo que estamos tratando aquí. Por eso me llama la atención el espíritu de la Asamblea, porque el contador Pignata lo explicó de ciento cincuenta formas, y es un contador independiente, no pertenece a ninguna firma. Pero es esto lo que queremos y habrá que redactarlo para que no genere confusión; yo no entiendo de normas y ustedes sí; no pueden quedar dudas.

SEÑOR GONZÁLEZ. RÍOS.- El contador Pignata aclaró que ese era el espíritu, pero no es lo que estamos tratando aquí, sino cómo quedó la redacción. De acuerdo con esta redacción, quien puede entrar en competencia con otro, también lo podría controlar. Eso es lo que habría que tratar de cambiar.

Como bien decía el señor Diputado Asti, cualquier contador no se puede sentir menospreciado porque otro u otra firma lo controle, porque eso se da en los contadores dependientes. Ese no es el tema sino que, según esta redacción, puede entrar en competencia, y eso es lo que no puede permitirse.

SEÑOR VIDONI.- En especial en lo que hace al armado de la regulación de las normas, el proyecto establece en el artículo 4º que el Instituto tendrá como cometido emitir e interpretar las normas contables adecuadas. Y el inciso tercero del artículo 18 dice: "Preceptivamente deberán ser sometidos por el Presidente del Directorio del Instituto a informe de la Comisión Asesora de Normas Contables Adecuadas todos aquellos asuntos relacionados con las siguientes materias: a) Emisión de normas contables.- b) Interpretación de normas contables con carácter general". O sea que lo que está previendo este proyecto es la intervención preceptiva en el proceso de elaboración y de dictado de normas de esta Comisión, que ha trabajado con distintos organismos durante un año y medio. A su vez, en lo que hace a la capacidad sancionatoria también es del Instituto, o sea, no es una facultad que se prevea la tercerización. Me parece muy bien darle el marco adecuado para que no haya una mala interpretación del literal f) que puede colidir con estos dos principios centrales.

En cuanto a la pregunta planteada por el señor Diputado González relativa a la actuación del Banco Central, cabe señalar que algunas de las cosas que debió realizar fue por la ausencia de un marco legal específico. Concretamente la creación del registro de auditores externos con seguridad fue con posterioridad a la primera crisis en el Uruguay en materia de contabilidad. Antes de lo sucedido con Enron, tuvimos algún caso notorio, lo que trajo aparejado la creación del registro de auditores externos. Si el Banco Central, al día de hoy, está realizando esas funciones, es porque no hay un marco legal adecuado, y este proyecto no lo da.

Por esta razón decía que hay distintas cosas a analizar; este es un paso en el sentido correcto, pero no es el único, pues no se está regulando la profesión contable y tampoco la materia específica de auditoría externa. Si el Banco Central hoy tiene ese registro, con esa reglamentación, es porque lo están habilitando las leyes vigentes, pero no es lo ideal ni lo deseable; es lo que se puede hacer dadas las condiciones que están vigentes. Esto da un paso en el sentido correcto, aunque no es el único. Luego habrá que ir profundizando en posteriores legislaciones bastante más complejas que esta que se plantea en el día de hoy.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos vuestra visita.

Vamos a invitar al Colegio de Contadores; probablemente pongamos a su disposición la versión taquigráfica de esta sesión porque creemos que es importante que esté informado de lo actuado para el momento en que concurra a esta Comisión.

Se levanta la reunión.